

**การเปรียบเทียบสมรรถนะสุขภาวะในระดับองค์กรปกครอง
ส่วนท้องถิ่น: กรณีตัวอย่างพื้นที่ภาคเหนือตอนล่าง
ของประเทศไทย¹**

The Well-being Benchmarking in Local Administration

**Organization: The Case Study of Lower Northern Areas
in Thailand**

รัตเกล้า เปรมประสิทธิ์²

Rudklaw Pampasit

อักรพงศ์ อ้นทอง³

Akarapong Untong

บทคัดย่อ

งานวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อนำเสนอผลการ
เปรียบเทียบสมรรถนะสุขภาวะในระดับองค์กร
ปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการทดลองใช้ตัวชี้วัดสุข
ภาวะในระดับอปท. ที่พัฒนาขึ้นภายใต้โครงการวิจัย

การเปรียบเทียบสมรรถนะสุขภาวะและความอยู่ดีมีสุขในระดับอปท. จากตัวชี้วัด 10
ดัชนีย่อย ได้แก่ การดูแลสุขภาพ ความปลอดภัย การป้องกันภัยพิบัติ การจัดการ
สวัสดิการสังคม การเกษตรยั่งยืน การศึกษาและการเรียนรู้ การจัดการ
ทรัพยากรธรรมชาติ การจัดการสิ่งแวดล้อม การบริหารจัดการแบบมีส่วนร่วม และด้าน
เศรษฐกิจ ทำการเก็บข้อมูลกับ อปท. ตัวอย่างพื้นที่ภาคเหนือตอนล่าง จำนวน 16
แห่ง

¹ บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของโครงการย่อยที่ 1 “การเปรียบเทียบสมรรถนะสุขภาวะและความอยู่ดีมีสุข
ในระดับ อปท.” ได้รับการสนับสนุน โดย สำนักสนับสนุนสุขภาวะชุมชน (สำนัก 3) สำนักงานกองทุน
สนับสนุนการส่งเสริมสุขภาพ (สสส.)

² อาจารย์ประจำภาควิชาสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร
Assistant Professor, Department of Sociology and Anthropology, Faculty of Social Sciences,
Naresuan University

³ อาจารย์ประจำ คณะพัฒนาการท่องเที่ยว มหาวิทยาลัยแม่โจ้
Lecturer, School of Tourism Development, Maejo University

ผลการศึกษา พบว่า อปท. ที่เป็นกรณีตัวอย่างส่วนใหญ่มีสุขภาวะที่ดีในระดับปานกลาง โดยมีการดำเนินงานที่โดดเด่นในเรื่องของความปลอดภัย เนื่องจากโดยส่วนใหญ่เป็น อปท. ที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ชนบท และพื้นที่กึ่งเมือง-กึ่งชนบท ที่มีการตั้งบ้านเรือนอยู่ติดกัน และอาศัยอยู่กันอย่างญาติมิตร มีความเอื้ออาทรและช่วยเหลือซึ่งกันเมื่อประสบปัญหา ส่วนประเด็นท้าทายในการพัฒนาที่สำคัญ ได้แก่ การสนับสนุนการส่งเสริมการทำเกษตรอินทรีย์ ผลการศึกษาแสดงให้เห็นว่า การเปรียบเทียบสมรรถนะสุขภาวะที่ดีระหว่าง อปท. เป็นแนวทางหนึ่งที่ใช้กระตุ้นให้ อปท. ค้นหาปรับปรุง และแลกเปลี่ยนเรียนรู้นวัตกรรมการดำเนินงานระหว่าง อปท. เพื่อนำมาสู่การยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนและสร้างสุขภาวะที่ดีของชุมชน

คำสำคัญ: เกณฑ์มาตรฐานการวัดเปรียบเทียบสมรรถนะ สุขภาวะ

Abstract

The aim of this research is to report the benchmarking of local administration organization of 'Well-Being' of regional local populace by applying the established 10 well-being indicators which were developed under the "Research and Benchmark on Health and Well-being Effectiveness" directive: 1) Health care 2) Security and Safety 3) Disaster recovery and contingency plans 4) Welfare management 5) Sustainable agriculture 6) Learning and education system 7) Natural resource management 8) Environmental management 9) Community participation management 10) Economy The research was conducted based on work completed in 2014 by 16 local administration organisation within northern districts of Thailand.

The research has found that the majority of the 16 authorities fall within the Medium level. These local administration organisations have strength in terms of security and safety due to their location in rural and semi-rural areas. Residential properties are built in close proximity to each other which helps to create tight-knit community/neighbourhoods. As a result, people are friendly and help each other when facing difficulties. However, the authorities have challenges in developing sustainable agriculture.

The research result indicates that benchmarking local administration organisation of 'Well-Being' of local populace is one way of encouraging the

local authorities to research, improve and exchange their successful strategies amongst other authorities in order to develop better health and welfare and improve the standard of living for residents in their local areas.

Keywords: Benchmarking, Well-being

1 บทนำ

การพัฒนาคุณภาพชีวิตของคนในชุมชนให้มีสุข
ภาวะที่ดีถูกกำหนดเป็นนโยบายสาธารณะจากฐาน
คิดที่ต้องการสร้างความอยู่ดีมีสุข (Well-being)
ให้กับประชาชน เริ่มปรากฏชัดขึ้นในทางปฏิบัติ
นับตั้งแต่มีการเปลี่ยนกระบวนทัศน์การพัฒนาโดย

เน้นการกระจายอำนาจให้กับชุมชนในการจัดการตนเองมากขึ้น ผ่านระบบและกลไก
ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ภายใต้พระราชบัญญัติกำหนดแผนและ
ขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เป็นต้นมา

สุขภาวะที่ดีของชุมชน (Community wellbeing) จึงเป็นเป้าหมายสำคัญใช้
กำหนดนโยบายการพัฒนาหรือการบริหารงานท้องถิ่น การดำเนินงานที่ผ่านมาของ
อปท. ได้คิดวิธีการทำงานใหม่ๆ หรือการให้บริการสาธารณะใหม่ๆ เพื่อยกระดับ
คุณภาพชีวิตที่ดีของประชาชน หรือที่เรียกว่า นวัตกรรมทางนโยบายและการบริหาร
เพื่อสร้างสุขภาวะที่ดีของชุมชน เช่น การจัดการขยะ เกษตรอินทรีย์ เศรษฐกิจชุมชน
งานสวัสดิการสังคม การศึกษา เป็นต้น การติดตามและประเมินการใช้นวัตกรรมการ
บริหารงานของอปท. จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งเพื่อใช้ในการติดตามการดำเนินงาน
และ/วัดผลการบริหารงานของอปท. ผลการประเมินที่ได้จะช่วยกระตุ้นให้เกิดการ
แลกเปลี่ยนความรู้ในการบริหารงานของ อปท. ที่จะนำมาสู่การพัฒนาชุมชนให้มีสุข
ภาวะที่ดี

ทั้งนี้การวิจัยดังกล่าวจึงได้ทำการพัฒนาตัวชี้วัดสุขภาวะในระดับ อปท.
ภายใต้การสนับสนุน โดย สำนักสนับสนุนสุขภาวะชุมชน (สำนัก 3) สำนักงานกองทุน
สนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) ในช่วงปี 2556 - 2558 เพื่อเป็นเครื่องมือที่
สะดวกและง่ายสำหรับติดตามและประเมินผลการบริหารงานของ อปท. และสามารถ
ใช้เปรียบเทียบสมรรถนะในการบริหารงานระหว่าง อปท. ได้อีกด้วย การเปรียบเทียบ
สมรรถนะในการบริหารงานระหว่าง อปท. จะช่วยให้ อปท. เข้าใจตัวเองมากขึ้น ถึง
ประสิทธิภาพในการดำเนินงานในแต่ละด้านเมื่อเปรียบเทียบกับอปท.อื่นๆ และ
สามารถอธิบายจุดเด่น จุดอ่อน ปัญหา อุปสรรค และข้อจำกัดของ อปท. ได้ เพื่อ

นำไปสู่การเรียนรู้แลกเปลี่ยนและการปรับปรุงการทำงานของ อปท. และความท้าทายในการคิดค้นนวัตกรรมการบริหารเพื่อสร้างสุขภาวะที่ดีของชุมชนต่อไป

ดังนั้น บทความวิจัยมีวัตถุประสงค์เพื่อเสนอผลการเปรียบเทียบสมรรถนะสุขภาวะที่ดีในระดับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยประยุกต์ใช้ชุดตัวชี้วัดสุขภาวะที่ดีที่พัฒนาขึ้นภายใต้โครงการ “การเปรียบเทียบสมรรถนะสุขภาวะและความอยู่ดีมีสุขในระดับอปท.” ซึ่งแบ่งเป็น 10 ดัชนีย่อย ได้แก่ การดูแลสุขภาพ ความปลอดภัย การป้องกันภัยพิบัติ การจัดการสวัสดิการสังคม การเกษตรยั่งยืน การศึกษาและการเรียนรู้ การจัดการทรัพยากรธรรมชาติ การจัดการสิ่งแวดล้อม การบริหารจัดการแบบมีส่วนร่วม และด้านเศรษฐกิจ โดยใช้ข้อมูลการดำเนินงานในปีงบประมาณ 2557 ของ อปท. ในพื้นที่ภาคเหนือตอนล่าง จำนวน 16 แห่ง

2

เพื่อเสนอผลการเปรียบเทียบสมรรถนะสุขภาวะที่ดีในระดับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

วัตถุประสงค์

3

แนวคิดและทฤษฎี

เป้าหมายสำคัญของการวัดสมรรถนะสุขภาวะในระดับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน โดยมีฐานคิดที่ต้องการสร้างความอยู่ดีมีสุข (Well-being) ให้กับประชาชน ซึ่งพัฒนาต่อยอดจากหลายแนวคิด เช่น แนวคิดในเรื่องความสุข ความมั่งคั่ง

คุณภาพชีวิต ความมั่นคงของมนุษย์ เป็นต้น โดยในระยะแรกของการพัฒนาแนวคิดความอยู่ดีมีสุขเป็นการพัฒนาบนพื้นฐานทฤษฎีความจำเป็นของมนุษย์ (Theory of Human Needs) และทฤษฎีวิถียังชีพ (Livelihood Approach) ต่อมาจึงมีการนำแนวคิดการพัฒนาประเทศของ อมาตยา เซน (Sen, 1985 อ้างใน สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2549) มาเป็นฐานในการพัฒนารอบแนวคิดความอยู่ดีมีสุข ซึ่งเป็นแนวคิดที่มีอิทธิพลมากในการนำมาใช้เป็นฐานคิดสำหรับวัด/ประเมินความอยู่ดีมีสุขในปัจจุบัน

จากฐานแนวคิดดังกล่าว ความอยู่ดีมีสุขจึงเป็นตัวชี้วัดภารกิจที่บุคคลสามารถกระทำได้และสมรรถภาพที่บุคคลมีอยู่ การปรับปรุงหรือยกระดับมาตรฐานความอยู่ดีมีสุขของประชาชนจะเป็นหน้าที่ที่สำคัญของภาครัฐ โดยภาครัฐจะต้องจัดบริการหรือจัดหาเครื่องมือต่างๆ มาสนับสนุนการพัฒนาเพื่อยกระดับความสามารถ

และศักยภาพของประชาชน อย่างไรก็ตามความสำเร็จในการยกระดับความอยู่ดีมีสุขของประชาชนอาจไม่ได้ทำให้ประชาชนมีความสุขเพิ่มขึ้นเสมอไป จากกรอบแนวคิดดังกล่าวจึงมีการเสนอนิยามและแนวคิดเพื่อเป็นฐานในการพัฒนาตัวชี้วัดที่จะสะท้อนถึงความอยู่ดีมีสุขของประชาชน เช่น ความสุข คุณภาพชีวิต ความจำเป็นพื้นฐาน การมีรายได้/ความมั่งคั่ง เป็นต้น อย่างไรก็ตาม เนื่องจากกรอบแนวคิดความอยู่ดีมีสุขบนฐานแนวคิดของอมาตยา เช่น เป็นแนวคิดแบบองค์รวมที่มีมิติ และองค์ประกอบที่หลากหลาย โดยในแต่ละองค์ประกอบก็มีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน ดังนั้นการพิจารณาความอยู่ดีมีสุขจึงเป็นการพิจารณาในหลายมิติ (Multi-dimension) ของการดำรงชีวิตที่เชื่อมโยงกันอย่างเป็นองค์รวม ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (คสช.) ได้ใช้แนวคิดดังกล่าวในการพัฒนาองค์ประกอบของความอยู่ดีมีสุข (อัครพงศ์ อันทอง, 2556)

4

วิธีการดำเนินการ วิจัย

(1) แนวคิดที่ใช้ในการเปรียบเทียบสมรรถนะสุขภาวะที่ดีในระดับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพัฒนามาจากแนวคิดความอยู่ดีมีสุขที่ต้องการยกระดับมาตรฐานการให้บริการของภาครัฐในระดับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยทำการเปรียบเทียบสมรรถนะสุขภาวะ เพื่อนำผลการเปรียบเทียบไปสู่การเรียนรู้ร่วมกันระหว่างอปท.ที่มีนวัตกรรมโดดเด่นจากผลการประเมินสมรรถนะ และทำให้อปท.ได้เห็นผลการดำเนินงานในแต่ละด้านที่เกี่ยวข้องกับสุขภาวะ เพื่อนำไปสู่การปรับปรุงคุณภาพการให้บริการและยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนให้อยู่ดีมีสุขและมีสุขภาวะที่ดีขึ้น โดยทำการเก็บข้อมูลกับ อปท.ในพื้นที่ภาคเหนือตอนล่าง จำนวน 16 แห่ง (ตาราง 1) ซึ่งยินดีเป็นกลุ่มตัวอย่างทดลองใช้ตัวชี้วัดสุขภาวะในระดับอปท. ที่พัฒนาขึ้นภายใต้โครงการวิจัยการเปรียบเทียบสมรรถนะสุขภาวะและความอยู่ดีมีสุขในระดับอปท. ภายใต้กรอบการทำงานด้านสร้างสุขภาวะที่ดีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามบทบาทและหน้าที่ จากตัวชี้วัด 10 ดัชนีย่อย ได้แก่ การดูแลสุขภาพ ความปลอดภัย การป้องกันภัยพิบัติ การจัดการสวัสดิการสังคม การเกษตรยั่งยืน การศึกษาและการเรียนรู้ การจัดการทรัพยากรธรรมชาติ การจัดการสิ่งแวดล้อม การบริหารจัดการแบบมีส่วนร่วม และด้านเศรษฐกิจ

การคัดเลือกตัวชี้วัดที่ใช้บ่งชี้ผลการบริหารงานของ อปท. ในแต่ละด้าน ซึ่งมีเป้าหมายของการบริหารงานที่แตกต่างกัน จะให้ความสำคัญกับตัวชี้วัดที่เป็นการวัดผลสำเร็จของการบริหารงานของ อปท.ที่เกิดขึ้นกับคน ซึ่งครอบคลุมการวัดผล

กระทบขั้นสุดท้ายที่มีต่อคน และการวัดปัจจัยและกระบวนการพัฒนาที่จะช่วยให้เกิดการเปลี่ยนแปลงการพัฒนาที่มีผลกระทบต่อเป้าหมายที่ต้องการหลังจากได้ชุดตัวชี้วัดในแต่ละด้าน (หรือในแต่ละดัชนีย่อย) ต่อมาจะนำตัวชี้วัดแต่ละชุดมาหาผลรวมของค่าคะแนน ก่อนที่จะนำผลรวมของค่าคะแนนดังกล่าวมาปรับเป็นดัชนีย่อยในแต่ละด้าน ซึ่งมีค่าคะแนนระหว่าง 1–7 ตามวิธีการของ UNDP (United Nations Development Programme) หลังจากได้ดัชนีย่อยในแต่ละด้านแล้ว ภายใต้เงื่อนไขที่ว่า ในการพัฒนาสุขภาวะและความอยู่ดีมีสุขของชุมชน อปท. ต้องให้ความสำคัญกับการพัฒนาในทุกด้าน ดังนั้นในโครงการนี้จึงกำหนดให้ค่าถ่วงน้ำหนักของดัชนีย่อยแต่ละด้านมีค่าเท่ากัน และใช้วิธีหาค่าเฉลี่ยเรขาคณิต (Geometric mean) คำนวณค่าดัชนีรวมสุขภาวะและความอยู่ดีมีสุขในระดับ อปท.

ทั้งนี้ อปท. ตัวอย่างจะเป็นผู้รวบรวมข้อมูลการทำงานขององค์กร จากผลการดำเนินงานในรอบปีที่ผ่านมา และหน่วยงานในพื้นที่ให้บริการ เช่น โรงพยาบาล สุขภาพตำบล สถานีตำรวจ โรงเรียน เป็นต้น ดังนั้นข้อมูลที่น่ามาวิเคราะห์จึงมีความน่าเชื่อถือเพราะเป็นข้อมูลที่มีความทันสมัยและใกล้ชิดกับสภาพปัญหาและสถานการณ์ของชุมชนที่สุด

ตาราง 1 การกระจายตัวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นกลุ่มตัวอย่าง

ชื่อ อปท.	ที่ตั้ง	ชื่อ อปท.	ที่ตั้ง
1. อบต. น้ำกุ่ม	อ.นครไทย จ.พิษณุโลก	9. ทต. บึงระมาณ	อ.บางระกำ จ.พิษณุโลก
2. อบต. ห้วยเหี้ย	อ.นครไทย จ.พิษณุโลก	10. ทต. บางระกำ	อ.บางระกำ จ.พิษณุโลก
3. อบต. จอมทอง	อ.เมือง จ.พิษณุโลก	11. ทต. พันเสา	อ.บางระกำ จ.พิษณุโลก
4. อบต. วัดพริก	อ.เมือง จ.พิษณุโลก	12. อบต. หัวดง	อ.เมือง จ.พิจิตร
5. อบต. จีวาม	อ.เมือง จ.พิษณุโลก	13. อบต. บ้านใหม่สุขเกษม	อ.กงไกรลาศ จ.สุโขทัย
6. ทต. บ้านคลอง	อ.เมือง จ.พิษณุโลก	14. อบต. กกแรด	อ.กงไกรลาศ จ.สุโขทัย
7. ทต. เนินกุ่ม	อ.บางกระทุ่ม จ.พิษณุโลก	15. อบต. ปากแคว	อ.เมือง จ.สุโขทัย
8. อบต. ค่ายม่วง	อ.บางระกำ จ.พิษณุโลก	16. อบต. เขาค้อ	อ.เขาค้อ จ.เพชรบูรณ์

(2) เครื่องมือในการเก็บรวบรวมข้อมูลคือแบบสำรวจข้อมูลสำหรับจัดทำดัชนีสุขภาวะระดับอปท. ภายใต้ตัวชี้วัดที่ใช้ในการพิจารณาจำนวนทั้งสิ้น 52 ตัวชี้วัดเพื่อใช้วัด/ประเมินผลการดำเนินงานและพัฒนาตามเป้าหมายของสุขภาวะทั้ง 8 ด้าน โดยดัชนีย่อยของสุขภาวะระดับ อปท. ประกอบไปด้วย 10 ดัชนีย่อย ดังแสดงในตาราง 2

ตาราง 2 ดัชนีและตัวชี้วัดสุขภาพในระดับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

มิติ/ดัชนี	ดัชนีย่อย	ตัวชี้วัด
1. ด้านสุขอนามัย	2. สุขภาพอนามัย	1. สัดส่วนประชากรที่ใช้บริการแพทย์ทางเลือก
		2. อัตราผู้ป่วยด้วยโรคติดต่อ
		3. อัตราผู้ป่วยด้วยโรคไม่ติดต่อ
		4. งบประมาณสนับสนุนด้านการส่งเสริมสุขภาพต่อหัวประชากร
		5. งบประมาณด้านการบริการสุขภาพต่อหัวประชากร
		6. การมีบริการการแพทย์ฉุกเฉิน
		7. งบประมาณที่สนับสนุนแพทย์ทางเลือก/สมุนไพรต่อหัวประชากร
		8. การมีนโยบายการส่งเสริมสุขภาพของพื้นที่
2. ด้านความปลอดภัย และป้องกันภัยพิบัติ	3. ความปลอดภัย	1. จำนวนคดีประทุษร้ายต่อพื้นที่ 1 ตร.กม.
		2. จำนวนคดีลักทรัพย์ต่อพื้นที่ 1 ตร.กม.
		3. จำนวนโครงการณรงค์และป้องกันภัยยาเสพติดภายในชุมชน
		4. จำนวนครั้งการเกิดอุบัติเหตุบนท้องถนนต่อพื้นที่ 1 ตร.กม.
		5. สัดส่วนงบประมาณด้านการรักษาและป้องกันความปลอดภัยต่อทั้งหมด
	4. ป้องกันภัยพิบัติ	1. สัดส่วนอาสาสมัครเพื่อป้องกันภัยพิบัติต่อประชากรทั้งหมด
		2. สัดส่วนงบประมาณที่ใช้ป้องกันและการจัดการภัยพิบัติต่อทั้งหมด
		3. การมีแผนที่แสดงพื้นที่เสี่ยงภัยพิบัติ
3. ด้านสวัสดิการชุมชน	5. สวัสดิการชุมชน	4. การมีวิทยุติดตอสื่อสารเพื่อเตือนภัย
		1. จำนวนครั้งในการรวมกลุ่มเพื่อทำกิจกรรมสาธารณะประโยชน์
		2. จำนวนสวัสดิการสังคมที่ท้องถิ่นมีให้กับชุมชน
		3. สัดส่วนประชากรที่เป็นสมาชิกกลุ่มสวัสดิการสังคม
		4. มูลค่าเงินกองทุนทางด้านสวัสดิการต่อหัวประชากร
		5. มูลค่าเงินสมทบกองทุนด้านสวัสดิการชุมชนต่อหัวประชากร
		6. สัดส่วนงบประมาณที่ใช้ให้บริการแก่สังคมต่อทั้งหมด

ตาราง 2 (ต่อ)

มิติ/ดัชนี	ดัชนีย่อย	ตัวชี้วัด
4. ด้านเกษตรยั่งยืน	6. ความยั่งยืนของ การเกษตร	1. จำนวนแหล่งเรียนรู้ระบบเกษตรยั่งยืน ภายในชุมชน 2. สัดส่วนครัวเรือนที่ทำเกษตรอินทรีย์ต่อ สัดส่วนครัวเรือนเกษตรกร 3. สัดส่วนพื้นที่เกษตรอินทรีย์ต่อพื้นที่ เกษตรทั้งหมด 4. งบประมาณสนับสนุนและส่งเสริม เกษตรยั่งยืนต่อครัวเรือนเกษตร 5. งบประมาณสนับสนุนและส่งเสริมจาก ภายนอกต่อครัวเรือนเกษตร
5. ด้านการศึกษาและ เรียนรู้	7. การศึกษาและ ความรู้	1. อัตราการเข้าเรียนต่อในระดับชั้นมัธยม ปลายหรือเทียบเท่า 2. อัตราการเข้าเรียนต่อใน ระดับอุดมศึกษา 3. จำนวนกิจกรรมของกลุ่ม/องค์กรเด็กและ เยาวชนเพื่อการเรียนรู้ร่วมกัน 4. จำนวนครั้งการจัดกิจกรรมพบปะ แลกเปลี่ยนความรู้ของชุมชน 5. สัดส่วนงบประมาณด้านการศึกษาต่อ งบประมาณทั้งหมด
6. ด้านทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อม	8. การจัดการ ทรัพยากรธรรมชาติ	1. ข้อบัญญัติท้องถิ่นในการดูแลรักษาและใช้ ทรัพยากรธรรมชาติ 2. กติกา/ข้อตกลงท้องถิ่นในการดูแลรักษา และใช้ทรัพยากรธรรมชาติ 3. กติกา/ข้อตกลงท้องถิ่นในการจัดการ พื้นที่สาธารณะ 4. เครือข่ายเฝ้าระวังและดูแล ทรัพยากรธรรมชาติ 5. จำนวนอาสาสมัครเฝ้าระวังและดูแล ทรัพยากรธรรมชาติ 6. สัดส่วนพื้นที่สีเขียวต่อพื้นที่ทั้งหมด
	9. การจัดการ สิ่งแวดล้อม	1. ข้อบัญญัติท้องถิ่นในการดูแลรักษา สิ่งแวดล้อม 2. วิธีการจัดการขยะในชุมชน (ฝังกลบ/คัด แยก) 3. มีระบบขยะรีไซเคิล 4. ปริมาณขยะในแต่ละครัวเรือนต่อปี

ตาราง 2 (ต่อ)

มิติ/ดัชนี	ดัชนีย่อย	ตัวชี้วัด
		5. สัดส่วนปริมาณขยะที่สามารถกำจัดได้ ต่อปริมาณขยะของครัวเรือน
		6. งบประมาณที่ใช้จัดเก็บขยะต่อปริมาณ ขยะของครัวเรือน
		7. สัดส่วนรายได้ต่องบประมาณที่ใช้ในการ จัดการขยะ

5

สรุปผล การศึกษา

5.1 การเปรียบเทียบสมรรถนะสุขภาวะในระดับอปท. พื้นที่ภาคเหนือตอนล่าง

การพิจารณาเปรียบเทียบสุขภาวะของ อปท. กลุ่มตัวอย่าง ในพื้นที่ภาคเหนือตอนล่างทั้ง 16 แห่ง พบว่า อบต. น้ำกุ่ม (เครือข่าย) มีคะแนนดัชนีสุขภาวะรวมสูงที่สุดคือ 4.39 จากคะแนนเต็ม 7.00 คะแนน เนื่องจากเป็น อปท. ที่มีนวัตกรรมและการพัฒนาท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง เมื่อพิจารณาตามดัชนีสุขภาวะและกลุ่มของ อปท. ดังตาราง 3 พบว่า อบต. น้ำกุ่ม ซึ่งเป็นเครือข่ายของสสส. มีผลการประเมินสุขภาวะที่โดดเด่นในด้านความปลอดภัย การจัดการทรัพยากรธรรมชาติ และการจัดการสิ่งแวดล้อม ในขณะที่ อปท. ในกลุ่มเครือข่ายของ สสส. จำนวน 4 แห่ง มีความโดดเด่นหรือมีค่าคะแนนของดัชนีย่อยสูงในด้านสุขภาพอนามัยและป้องกันภัยพิบัติ (อบต. หัวดง) ด้านสวัสดิการชุมชน (ทต. พันเสา) และด้านเศรษฐกิจชุมชน (อบต. จอมทอง) อย่างไรก็ตามพบว่า อปท. กลุ่มนอกเครือข่าย คือ ที่สามารถทำได้คะแนนได้ดีและโดดเด่นกว่า อปท. อื่นๆ ในด้านความยั่งยืนของการเกษตร (อบต. เขาค้อ) และด้านการศึกษาและเรียนรู้ (อบต. ห้วยเอี้ย) ทั้งนี้ ค่าดัชนีย่อยในแต่ละด้าน แต่ละ อปท. สามารถยกระดับหรือจัดการดัชนีย่อยให้ดีขึ้นกว่าที่เป็นอยู่ได้ โดยอาศัยการเรียนรู้จาก อปท. ที่ได้คะแนนสูงสุดในเรื่องนั้นๆ ในพื้นที่หรือนอกพื้นที่

เมื่อพิจารณาผลการดำเนินงานของอบต. น้ำกุ่ม พบว่าตำบลน้ำกุ่ม มีจุดเด่นใน 2 ด้าน คือ 1. ด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ และ 2. ด้านความปลอดภัย เหตุผลที่ตำบลน้ำกุ่มมีจุดเด่นของด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ เพราะเดิมพื้นที่ตำบลน้ำกุ่มเป็นชุมชนที่มีอาชีพเกษตรกรรมการทำไร่เลื่อนลอย การทำไร่เลื่อนลอยถือได้ว่าเป็นการประกอบอาชีพเกษตรกรรมที่ได้เข้าไปทำลายทรัพยากรธรรมชาติมากที่สุด เพราะในแต่ละปีของการทำไร่เลื่อนลอย เกษตรกรจะมีการบุกรุกแผ้วถางต้นไม้ทั้งน้อยใหญ่ซึ่งเป็นการตัดวงจรชีวิตของทรัพยากรธรรมชาติมากที่สุดเมื่อ 30 ปีที่แล้ว

พื้นที่ตำบลน้ำกุ่มได้กลายเป็นภูเขาหัวโล้น สิ่งมีชีวิตน้อยใหญ่ในป่าเริ่มหดหาย ประชาชนเริ่มใช้ชีวิตลำบาก ซึ่งหากปล่อยให้มีการบุกรุกทำลายป่าไม่ต่อไป ประชาชนจะอยู่ไม่ได้ ผู้นำโดยเฉพาะกำนันผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งได้ขอความร่วมมือกับภาครัฐ และมีการทำงานร่วมกันระหว่างภาครัฐและประชาชนในพื้นที่ตำบลน้ำกุ่ม ได้มีการปรับเปลี่ยนทัศนคติที่ดีร่วมกัน มีการร้องขอให้ประชาชนได้หยุดการไร่เลื่อนลอย ตลอดจนมีการขอปักแนวเขตพื้นที่ทำการเกษตรกับพื้นที่ป่าชัดเจน ตั้งแต่วันนั้นมาป่าที่เคยเสื่อมโทรม กลับถูกฟื้นฟู โดยการร่วมมือกันระหว่างประชาชน และหน่วยงานรัฐ ปัจจุบันพื้นที่ตำบลน้ำกุ่มกว่าร้อยละแปดสิบเป็นพื้นที่อุดมสมบูรณ์ ช่วงฝนมีเห็ดให้กิน มีหน่อไม้ มีน้ำที่ใสสะอาด กุ้ง หอย ปู ปลา อุดมสมบูรณ์ เกษตรกรสามารถปลูกพืชเกษตรได้ตลอดทั้งปี

ด้านความปลอดภัย ตำบลน้ำกุ่มก็ถือว่าเป็นพื้นที่ที่มีความปลอดภัยมากที่สุด สาเหตุน่าจะมาจากพื้นที่ตำบลน้ำกุ่มเป็นชุมชนชนบท ประชาชนที่อาศัยอยู่ส่วนมากเป็นคนพื้นเพเดียวกัน มีความเป็นเพื่อนบ้านถ้อยทีถ้อยอาศัยร่วมกัน มีกฎ กติกา ปฏิบัติร่วมกันอย่างชัดเจน กฎ กติกา ที่ทุกคนเห็นชอบร่วมกัน คือ ห้ามขายที่ดินให้กับคนต่างถิ่น เพราะจะทำให้เกิดปัญหาตามมามากมาย ในหมู่บ้านตำบลของอำเภอนครไทยเริ่มเห็นปัญหาจากการขายที่ดินให้กับนายทุน เพื่อนำไปปลูกยางพารา ปลูกปาล์มน้ำมัน ปัญหาหลายอย่างเริ่มตามมา เช่น การบุกรุกพื้นที่ป่า การตัดไม้ทำลายป่า การลักลอบขายของ รวมถึงปัญหายาเสพติด แต่ที่ตำบลน้ำกุ่มมีเฉพาะคนถิ่น ทำให้มีความรักความสามัคคีกัน มีความห่วงใย ห่วงหาอาทรกัน ควบคุมดูแลกันได้ง่าย พูดง่ายฟังง่าย

5.2 การเปรียบเทียบสมรรถนะสุขภาวะรายดัชนี

5.2.1 ด้านสุขอนามัย พบว่า อบต.หัวดง มีคะแนนสูงที่สุด เท่ากับ 6.38 คะแนน เนื่องจากประชาชนได้ใช้บริการแพทย์ทางเลือกตำบลหัวดงทั้งที่ใช้บริการจากหน่วยบริการสาธารณสุขในพื้นที่ คือ โรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลหัวดง โรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพบ้านเนินยาว และใช้บริการจากอาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน หรือ อสม. ที่ให้บริการในหมู่บ้านไม่ว่าจะเป็น อบสมุนไพรรวด ประคบ การใช้สมุนไพรที่หาได้ภายในพื้นที่ตำบลหัวดง และประชาชนยังได้รับการดูแลด้านสุขภาพจาก อบต.หัวดง ตามโครงการจ้างเหมาดูแลผู้สูงอายุในพื้นที่ โดยมีการจ้างเหมาบุคคล ออกตรวจเยี่ยมผู้ป่วยติดเตียง ผู้สูงอายุ ผู้พิการ โดยให้คำแนะนำด้านสุขภาพต่างๆ เช่น การตรวจสุขภาพเบื้องต้นโดยมีการตรวจวัดความดันโลหิต และมีการจัดบันทึกการตรวจสุขภาพให้แก่ประชาชนเดือนละ 1 ครั้ง เพื่อเป็นข้อมูล

ด้านสุขภาพในการดูแลประชาชนในพื้นที่และส่งต่อข้อมูลด้านสุขภาพไปยังโรงพยาบาลส่งเสริมตำบล รวมถึงประชาชนในพื้นที่ตำบลห้วยด่าง ยังสามารถมีทางเลือกในการดูแลสุขภาพโดยการใช้บริการกับหน่วยบริการสาธารณสุข คือ โรงพยาบาลพิจิตร

ตาราง 3 ดัชนีสุขภาวะของ อปท. กลุ่มต่างๆ

หน่วย: คะแนน (1-7)

ดัชนี	ชื่อดัชนีย่อย	ดัชนีสุขภาวะ (หน่วย: คะแนน 1-7)		อปท. ที่ได้ลำดับที่ 1
		ค่าสูงสุดของ อปท. กลุ่มตัวอย่าง	ค่าเฉลี่ย	
ดัชนีย่อยที่ 1	สุขภาพอนามัย	6.38	4.14	อบต. ห้วยด่าง*
ดัชนีย่อยที่ 2	ความปลอดภัย	6.99	4.67	อบต. น้ำกุ่ม*
ดัชนีย่อยที่ 3	ป้องกันภัยพิบัติ	4.55	2.48	อบต. ห้วยด่าง*
ดัชนีย่อยที่ 4	สวัสดิการชุมชน	5.84	2.52	ทต. พันเสา*
ดัชนีย่อยที่ 5	ความยั่งยืนของการเกษตร	5.68	2.24	อบต. เขาค้อ**
ดัชนีย่อยที่ 6	การศึกษาและเรียนรู้	7.00	4.00	อบต. ห้วยเหี้ย**
ดัชนีย่อยที่ 7	การจัดการทรัพยากรธรรมชาติ	7.00	2.41	อบต. น้ำกุ่ม*
ดัชนีย่อยที่ 8	การจัดการสิ่งแวดล้อม	7.00	2.41	อบต. น้ำกุ่ม*
ดัชนีย่อยที่ 9	การบริหารแบบมีส่วนร่วม	4.71	3.16	อบต. เขาค้อ**
ดัชนีย่อยที่ 10	เศรษฐกิจชุมชน	4.67	2.43	อบต. จอมทอง*

หมายเหตุ: * อปท. เครือข่ายของ สสส. และ ** อปท. นอกเครือข่ายของ สสส.

นอกจากนี้อบต.ห้วยด่าง มีการสนับสนุนงบประมาณแพทย์ทางเลือกและมีการใช้สมุนไพรในชุมชน โดยมีการสนับสนุนกลุ่มนักเรียนชาวนา เป็นแกนนำในการทำเกษตรปลอดสาร รวมถึงการปลูกพืชสมุนไพรบนแปลงสาธิตที่วิทยาลัยชาวนา โดยกลุ่มนักเรียนชาวนาทำหน้าที่เป็นเครือข่ายในการถ่ายทอดความรู้เกี่ยวกับสมุนไพรที่สามารถปลูกเองได้ให้กับคนในหมู่บ้าน ให้สามารถนำไปใช้ให้เกิดประโยชน์ในการดูแลสุขภาพต่อไป

5.2.2 ด้านความปลอดภัย พบว่า อบต.น้ำกุ่ม เป็นพื้นที่ที่มีความปลอดภัยทั้งในชีวิตและทรัพย์สินสูงที่สุด มีค่าคะแนนสูงที่สุดคือ 6.99 คะแนน นับว่าเป็นพื้นที่ที่มีความปลอดภัยทั้งชีวิตและทรัพย์สินสูง เนื่องจากเป็นสังคมชนบท ประชาชนส่วนใหญ่นับถือกันแบบเครือญาติ เคารพความอาวุโส เป็นสังคมเอื้ออาทร แบ่งปัน ประกอบกับพื้นที่ตำบลน้ำกุ่ม มีเส้นทางคมนาคมเข้าออกเพียงเส้นทางเดียว สิ่งสำคัญ

ที่ง่ายต่อการควบคุมดูแล คือ ตำบลน้ำกุ่ม ไม่มีคนต่างถิ่นเข้ามาอาศัย ทำให้ง่ายต่อการตั้งกฎ กติกา ในชุมชน ทุกคนจะปฏิบัติตามกฎ กติกา ที่ชุมชนได้ตั้งไว้ในชุมชน จะมีการตรวจสอบดูแลซึ่งกันและกัน ชุมชนน้ำกุ่มเป็นชุมชนหมู่บ้านปลอดยาเสพติด ซึ่งได้รับรางวัลหมู่บ้านสีขาว

5.2.3 ด้านการป้องกันภัยพิบัติ พบว่า อบต.หัวดง มีคะแนนสุขภาวะในด้านนี้สูงที่สุดคือ 4.55 คะแนน เนื่องจากอบต.หัวดง มีศูนย์อาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนหรืออปพร. เป็นศูนย์ประสานงานให้การช่วยเหลือเมื่อเกิดภัยพิบัติขึ้นในพื้นที่ โดยมีหน่วยเคลื่อนที่เร็ว คือหน่วยกู้ชีพ – กู้ภัย ที่สามารถเข้าสู่พื้นที่เป้าหมายได้อย่างรวดเร็ว และมี กำลัง อปพร.แต่ละหมู่บ้านทั้งหมด 6 หมู่บ้าน จำนวน 60 คน และยังมี ตำรวจบ้าน จำนวน 20 คน ที่คอยช่วยเหลืองานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยต่างๆ ในพื้นที่ตำบลหัวดง อีกทั้งยังมี สเตอร์เตือนภัย ที่คอยเตือนภัยเวลาเกิดเหตุฉุกเฉินขึ้นในพื้นที่ เพื่อแจ้งให้ศูนย์ทราบ และวางแผนให้ความช่วยเหลือประชาชนในพื้นที่ได้ทันเหตุการณ์ นอกจากนี้ อบต.หัวดง ได้มีการตั้งงบประมาณในการฝึกอบรม ทบพวน อปพร. และตำรวจบ้าน ให้ความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ เพื่อเป็นการเพิ่มศักยภาพในการทำงานของ อปพร. ที่จะช่วยเหลือประชาชนในพื้นที่ให้ปลอดภัยจากภัยพิบัติ

นอกจากนี้ อบต.หัวดง ได้ตั้งงบประมาณในข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ในการช่วยเหลือประชาชนและประสานความร่วมมือในการช่วยเหลือไปยังสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดพิจิตร ในกรณีเกิดสาธารณภัยเพื่อบรรเทาความเดือดร้อนที่เกิดขึ้น ไม่ว่าจะเป็นการเกิดอุทกภัย วาตภัย อัคคีภัย ที่สามารถให้ความช่วยเหลือได้ เช่น เครื่องสูบน้ำ ถุงยังชีพ ยารักษาโรค เป็นต้น ทำให้ประชาชนได้รับความช่วยเหลือเบื้องต้น ก่อนที่หน่วยงานของรัฐจะเข้ามาช่วยเหลือ ในระยะต่อไป

อย่างไรก็ตาม อบท. อีกหลายแห่งไม่มีความเสี่ยงในเรื่องภัยพิบัติ เนื่องจากเป็นพื้นที่กึ่งเมืองกึ่งชนบท ทำให้ไม่ได้เน้นหรือให้ความสำคัญในด้านนี้ให้เป็นปัญหาเร่งด่วน แต่ทุกอบท. มีการจัดตั้งศูนย์อาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนทุกหมู่บ้านตามข้อกำหนดของกระทรวงมหาดไทย

5.2.4 ด้านสวัสดิการชุมชน พบว่า ทต.พันเส้า มีคะแนนด้านสวัสดิการชุมชนสูงที่สุด โดยมีคะแนน 5.84 คะแนน จากข้อมูลจากการสำรวจปี พ.ศ. 2557 ทต.พันเส้า มีระบบสวัสดิการที่ครอบคลุมทุกกลุ่มคนและการเข้าถึงสวัสดิการในการมีส่วนร่วมของประชาชน มีสวัสดิการ 40 สวัสดิการ ครอบคลุมทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม แต่ก็มีปัญหาคือประชาชนที่เป็นสมาชิกของกองทุนสวัสดิการที่อยู่ใน

ชุมชนยังมีน้อยถ้าเปรียบเทียบกับจำนวนประชากรทั้งหมด แต่ส่วนใหญ่จะเป็นสมาชิกของกองทุนสวัสดิการชุมชนตำบลพันเสา เพราะมีสวัสดิการที่ครอบคลุมประชาชนสามารถเข้าถึงได้ ทั้งนี้ทาง ทต.พันเสา ได้ตั้งงบประมาณที่สมทบกองทุนสวัสดิการชุมชนไว้เพื่อสนับสนุนการขับเคลื่อนระบบสวัสดิการเพราะกองทุนฯ มีความพร้อมในการดูแลเรื่องสวัสดิการของสมาชิก และจัดให้มีบริการสังคมเรื่องการจัดรถรับ-ส่งเด็กเล็กของศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก ทต.พันเสา ซึ่งสามารถลดภาระค่าใช้จ่ายของผู้ปกครองได้เป็นอย่างมาก

นอกจากนี้จะพบว่า อปท. ที่มีคะแนนด้านสวัสดิการชุมชนในระดับปานกลางและต่ำ สาเหตุสำคัญคือ ประชาชนส่วนใหญ่ประกอบอาชีพเกษตรกรรม มีรายได้ไม่แน่นอน ส่งผลให้ไม่มีแรงจูงใจให้เข้าร่วมเป็นสมาชิกกลุ่มสวัสดิการชุมชน และส่วนใหญ่เป็นสมาชิกของกองทุนที่มุ่งแต่เป็นกองทุนที่เป็นทุนหมุนเวียนหรือการกู้ยืม ทำให้สัดส่วนของประชาชนที่เป็นสมาชิกกองทุนที่เป็นกองทุนสวัสดิการค่อนข้างน้อย ส่งผลให้เงินที่มีอยู่ในกองทุนสวัสดิการมีจำนวนน้อยตามลงไปด้วย ซึ่งส่งผลต่อการจัดสวัสดิการให้เฉพาะสมาชิกที่เข้าร่วมกองทุนสวัสดิการเท่านั้น

5.2.5 ความยั่งยืนของเกษตร พบว่า อบต.เขาค้อ มีค่าคะแนนสูงที่สุดในด้านความยั่งยืนของการเกษตรเท่ากับ 5.68 คะแนน เนื่องจาก อบต.เขาค้อ มีแหล่งเรียนรู้ระบบเกษตรยั่งยืนภายในชุมชน เนื่องจากเป็นแหล่งท่องเที่ยวด้านธรรมชาติและเกษตรที่มีชื่อเสียงของจังหวัดเพชรบูรณ์ มีการเข้ามาส่งเสริมเกษตรของภาครัฐอย่างต่อเนื่อง นอกจากนี้ยังพบว่า อบต.เขาค้อ มีสัดส่วนครัวเรือนที่ทำเกษตรอินทรีย์และพื้นที่ทำเกษตรอินทรีย์ค่อนข้างสูง เมื่อเปรียบเทียบกับ อปท.กลุ่ม ตัวอย่างส่วนใหญ่ซึ่งมีคะแนนอยู่ในระดับต่ำ

การดำเนินงานด้านความยั่งยืนของเกษตรที่ทำให้ อบต.เขาค้อ มีผลคะแนนในระดับสูง เนื่องจากอบต.เขาค้อ มีศูนย์ถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตร จำนวน 3 แห่ง (ตำบลละ 1 แห่ง) โดย อบต.เขาค้อบูรณาการร่วมกับสำนักงานเกษตรอำเภอเขาค้อในการให้ความรู้ในด้านการเกษตรกับเกษตรกรให้คำปรึกษาต่างๆ การเกษตรในเขต อบต.เขาค้อ ประชาชนส่วนใหญ่ประกอบอาชีพเกษตรกรรมซึ่งในการทำเกษตรกรรมนั้นจะมีการผสมผสานระหว่างเกษตรอินทรีย์และสารเคมีทางการเกษตร ดังนั้นศูนย์ถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรที่จัดตั้งขึ้นจะให้คำแนะนำในด้านการปฏิบัติในการป้องกันสารเคมี และระยะเวลาที่เก็บเกี่ยวผลผลิตที่ปลอดภัยจากพิษเจือปน โดย อบต. เขาค้อ ให้การสนับสนุนศูนย์ถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตร แห่งละ 10,000 บาท

5.2.6 ด้านการศึกษาและเรียนรู้ พบว่า อบต.ห้วยเฮี้ย ที่มีค่าดัชนีสูงที่สุดคือ 7.00 คะแนน เนื่องจากในพื้นที่ตำบลห้วยเฮี้ยมีโรงเรียนประถมศึกษา 7 แห่งและเป็นโรงเรียนขนาดเล็กมีเด็กนักเรียนเรียนไม่กี่คน และพื้นที่ติดเขตเมืองทำให้ผู้ปกครองส่งบุตรหลานเข้าไปเรียนในเมือง ดังนั้นการจัดเก็บข้อมูลด้านการศึกษาต่อของเด็กเยาวชนจึงได้ข้อมูลที่ไม่แน่นอน นอกจากนั้น อบต.ห้วยเฮี้ย มีศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก จำนวน 3 แห่ง มีเด็กเข้าเรียนประมาณปีละเฉลี่ย 30-40 คน ซึ่งมีปริมาณมาก ดังนั้นการจัดสรรงบประมาณในด้านการศึกษาของ อบต.ห้วยเฮี้ย จึงใช้จำนวนมากเมื่อเทียบกับงบประมาณด้านโครงสร้างพื้นฐาน

5.2.7 การจัดการทรัพยากรธรรมชาติ พบว่า อบต.น้ำกุ่ม มีคะแนนสูงที่สุด เท่ากับ 7.00 คะแนน เดิมพื้นที่ตำบลน้ำกุ่มเป็นชุมชนที่มีอาชีพเกษตรกรรมการทำไร่เลื่อนลอย การทำไร่เลื่อนลอยถือได้ว่าเป็นการประกอบอาชีพเกษตรกรรมที่ทำร้ายทรัพยากรธรรมชาติมากที่สุด เพราะในแต่ละปีของการทำไร่เลื่อนลอย เกษตรกรจะมีการบุกรุกแผ้วถางต้นไม้ทั้งน้อยใหญ่ ซึ่งเป็นการตัดวงจรชีวิตของธรรมชาติในที่สุด เมื่อ 30 ปีที่แล้ว พื้นที่ตำบลน้ำกุ่มได้กลายสภาพเป็นภูเขาหัวโล้น สิ่งมีชีวิตน้อยใหญ่ในป่าเริ่มหดหาย ประชาชนเริ่มใช้ชีวิตลำบาก ซึ่งหากปล่อยให้มีการบุกรุกทำลายป่าไม่หยุดต่อไป ประชาชนจะอยู่ไม่ได้ ผู้นำโดยเฉพาะกำนันผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งได้ขอความร่วมมือกับภาครัฐ และมีการทำงานร่วมกันของภาครัฐและประชาชนในพื้นที่ ได้มีการปรับเปลี่ยนทัศนคติร่วมกัน มีการขอให้ประชาชนได้หยุดการทำไร่เลื่อนลอย ตลอดจนมีการขอปักแนวเขตพื้นที่ทำการเกษตรกับพื้นที่ป่าชัดเจน ตั้งแต่วันนั้นป่าที่เคยเสื่อมโทรม กลับถูกฟื้นฟู โดยการร่วมมือกันระหว่างประชาชน และหน่วยงานรัฐ ปัจจุบันพื้นที่ตำบลน้ำกุ่มเป็นพืชป่าที่อุดมสมบูรณ์ ช่วงฝนมีเห็ดกิน มีหน่อไม้ มีน้ำที่อุดมสมบูรณ์ สามารถปลูกพืชเกษตรได้ตลอดทั้งปี

5.2.8 การจัดการสิ่งแวดล้อม พบว่า อบต.ห้วยดง มีคะแนนสูงที่สุด เท่ากับ 6.45 คะแนน โดยปัจจุบัน อบต.ห้วยดง ได้คำนึงถึงสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ โดยจัดโครงการปลูกป่า เพื่อเพิ่มพื้นที่ป่าไม้และเป็นการทำให้สิ่งแวดล้อมดีขึ้น ในส่วนของการกำจัดขยะของตำบลห้วยดงในปัจจุบัน อบต.ห้วยดง ได้จัดซื้อที่ดิน จำนวน 9 ไร่ เพื่อเป็นพื้นที่ในการกำจัดขยะด้วยวิธีฝังกลบและคัดแยก และได้จ้างเหมาเอกชนให้มาดำเนินการจัดเก็บขยะในพื้นที่ จำนวน 6 หมู่บ้าน และในส่วนขยะที่สามารถขายได้ อบต.ห้วยดง ได้ดำเนินการจัดให้มีกองทุนส่งเสริมการคัดแยกขยะในครัวเรือนของ อบต.ห้วยดง มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามาเป็นส่วนร่วมในการจัดการขยะมูลฝอยมีความรู้และความเข้าใจการคัดแยกขยะมูลฝอยในครัวเรือนได้อย่างถูกวิธีลดปริมาณขยะมูลฝอยในชุมชน รวมถึงเป็นการเพิ่มรายได้ในครัวเรือนและสิ่งที่สำคัญ

คือ ประชาชนเกิดจิตสำนึกที่ดีในการรักษาสิ่งแวดล้อม จากผลการดำเนินงานของกองทุนส่งเสริมการคัดแยกขยะในครัวเรือนของ อบต.หัวดง พบว่า ประชาชนให้การสนใจในการเข้าร่วมเป็นสมาชิกกองทุนเป็นจำนวนมาก เพราะกองทุนได้จัดสวัสดิการให้กับสมาชิกที่เข้าร่วมโครงการ เช่น จัดให้มีเงินปันผลทุกสิ้นปี หรือ มอบเครื่องใช้ในการอุปโภคบริโภคในครัวเรือน

5.2.9 การบริหารแบบมีส่วนร่วม พบว่า อบต.เขาค้อ มีคะแนนสูงสุดเท่ากับ 4.71 คะแนน เนื่องจาก อบต.เขาค้อจะขอรายชื่อจากประชาคมหมู่บ้านเพื่อเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการในการดำเนินการโครงการแต่ละโครงการของอบต.เขาค้อ โดยร่วมเป็นคณะกรรมการร่วมในการเปิดซองสอบราคา และร่วมเป็นคณะกรรมการตรวจการจ้าง รวมถึงสามารถตรวจสอบการดำเนินงานของ อบต.เขาค้อ ได้หากเกิดข้อสงสัย

ส่วนประเด็นท้าทายพบว่า อปท. บางแห่งยังขาดการประชาสัมพันธ์ทุกช่องทางสื่อสารให้เหมาะสมกับบริบทของชุมชน เช่น หอกระจายข่าว ผ่านกลุ่มแกนนำหมู่บ้าน ให้การอบรมแก่ผู้นำชุมชนเกี่ยวกับบทบาทและหน้าที่ของตน และจัดกิจกรรมการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน โดยเฉพาะโดยเฉพาะกลุ่มวัยทำงานสนใจในการประกอบอาชีพมากกว่าการเข้ามาส่วนร่วมในการกำหนดทิศทางในการพัฒนาของชุมชนและสะท้อนปัญหาที่เกิดขึ้นในชุมชนลงในแผนชุมชนอย่างแท้จริง และโครงการที่มาจากแผนชุมชนยังเป็นโครงการที่เกี่ยวข้องกับโครงสร้างพื้นฐานเป็นส่วนใหญ่

5.2.10 ด้านเศรษฐกิจชุมชน พบว่า อบต.จอมทอง มีคะแนนสูงสุดเท่ากับ 4.67 คะแนน เนื่องจากประชากรมีรายได้เฉลี่ยต่อหัว 96,930 บาท/ปี ส่วนใหญ่เป็นรายได้ที่ได้จากการทำเกษตรกรรม ส่วนระบบเงินฝากและสินเชื่อร้อยละ 90 จะขึ้นกับ ธกส. และเงินกองทุนหมู่บ้าน แหล่งเงินทุนส่วนใหญ่จะได้มาจากกองทุนหมู่บ้าน เงินโครงการ กข.คจ. เงินกระตุ้นเศรษฐกิจ ธกส. และนายทุน แต่ละหมู่บ้านจะมีกองทุนของหมู่บ้านทุกหมู่บ้าน โดยมีแหล่งเงินทุนในตำบลดังนี้ 1) กองทุนหมู่บ้าน จำนวน 9,000,000 บาท 2) โครงการแก้ไขปัญหาความยากจน 1,680,000 บาท 3) กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต จำนวน 800,000 บาท และ 4) งบประมาณกระตุ้นเศรษฐกิจ จำนวน 900,000 บาท

พื้นที่ในความรับผิดชอบของ อปท. ส่วนใหญ่เป็นพื้นที่ชนบทและเป็นพื้นที่เกษตรกรรม จึงทำให้จัดเก็บภาษีได้น้อยกว่าพื้นที่เมืองที่มีธุรกิจการค้าและประชาชนอยู่กันอย่างหนาแน่น ในขณะที่เงินออมในสหกรณ์หรือกองทุนในชุมชนนั้น ชุมชนจะมีการออมในกองทุนหมู่บ้าน ซึ่งเป็นกองทุนที่มีศักยภาพและมีเงินทุนหมุนเวียนตั้งแต่หลักหมื่นจนถึงหลักล้านบาทเลยทีเดียว โดยจะมีการออมเงินในกลุ่มต่างๆ เช่น กลุ่มกองทุนเงิน

6

อภิปรายผล

ล้านหมู่บ้าน กลุ่มออมทรัพย์ เป็นต้น ความท้าทายคือ การสร้างกลุ่มวิสาหกิจชุมชนใหม่และการพัฒนากลุ่มเก่าให้เข้มแข็งอย่างต่อเนื่อง การสร้างมูลค่าเพิ่ม ผลผลิตทางการเกษตรตลอดห่วงโซ่การผลิต การเปรียบเทียบสมรรถนะสุขภาวะในระดับ อปท.

พบว่า อปท.ในพื้นที่ภาคเหนือตอนล่าง มีความโดดเด่นด้านความปลอดภัย เนื่องจากตั้งอยู่ในพื้นที่ชนบท และพื้นที่กึ่งเมือง-กึ่งชนบท ประชาชนมักตั้งบ้านเรือนอาศัยอยู่ติดกัน ประชาชนยังอยู่กันอย่างญาติสนิทมิตรสหาย มีความเอื้ออาทรต่อกัน ช่วยกันสอดส่องดูแลบ้านเรือนให้กัน ช่วยเหลือกันเมื่อประสบปัญหา ในขณะที่ด้านสุขอนามัยพบว่า อปท. มีบทบาทสำคัญในการสร้างเสริมสุขภาพในพื้นที่โดย อปท. กลุ่มตัวอย่างทุกแห่งในพื้นที่ภาคเหนือตอนล่าง ต่างก็ให้ความสำคัญกับการมีนโยบายการส่งเสริมและสนับสนุนสาธารณสุขชุมชน ซึ่งได้รับงบประมาณอุดหนุนจากส่วนกลางให้หมู่บ้านดำเนินการ เช่น การพัฒนาศูนย์สาธารณสุขขั้นมูลฐานชุมชน (ศสมช.) การพัฒนาศักยภาพอาสาสมัครสาธารณสุขมูลฐานประจำหมู่บ้าน (อสม.) และการแก้ไขปัญหาสาธารณสุขในพื้นที่ เพื่อเป็นการส่งเสริมให้ชุมชนสามารถจัดการปัญหาสุขภาพโดยคนในชุมชนเอง ทำให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น สามารถพึ่งตนเองได้ และได้พยายามคิดนวัตกรรมเพื่อส่งเสริมสุขภาพชุมชน อย่างเช่น การส่งเสริมการออกกำลังกายของประชาชนพื้นที่ในลักษณะของการจัดการแข่งขันกีฬาภายในตำบล และการสนับสนุนอาสาสมัครสาธารณสุขมูลฐาน (อสม.) ในการดำเนินกิจกรรมป้องกันโรคติดต่อ คือโรคไข้เลือดออกเป็นประจำทุกปี และยังสนับสนุนในด้านการตรวจสุขภาพให้แก่ประชาชนเนื่องในโอกาสต่างๆ โดยบูรณาการร่วมกับโรงพยาบาลและหน่วยงานปฐมภูมิที่ใกล้เคียงสถานที่จัดกิจกรรม เป็นต้น

นอกจากนี้ยังพบว่า อปท.ภาคเหนือตอนล่าง มีความโดดเด่นด้านการศึกษา เนื่องจาก อปท. จะเป็นแกนนำหลักในการดำเนินกิจกรรมด้านการเรียนรู้ของชุมชนก็ ยังได้รับความร่วมมือจากหลายหน่วยงานในพื้นที่ เช่น สภาองค์กรชุมชนตำบล สภาวัฒนธรรมตำบล กองทุนหลักประกันสุขภาพในระดับท้องถิ่น โรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพประจำตำบล ศูนย์พัฒนาครอบครัวประจำตำบล สำนักงานส่งเสริมการศึกษา นอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย (กศน.) นอกจากนี้งบประมาณที่สนับสนุนด้านการศึกษา ส่วนใหญ่จะเป็นค่าอาหารกลางวัน อาหารเสริม (นม) วัสดุการศึกษา ค่าใช้จ่ายในการบริหารจัดการทางการศึกษา งบประมาณบุคลากรทางการศึกษา และงบสำหรับการศึกษาดูงานให้แก่โรงเรียนและศูนย์พัฒนาเด็กเล็กประจำตำบล อปท.บางแห่งมีโครงการสนับสนุนทุนการศึกษาให้แก่ผู้ยากไร้ ผู้ยากจนในตำบลอีกด้วย สำหรับ

ความท้าทายของ อปท. กลุ่มตัวอย่าง ที่ต้องพัฒนาเพิ่มเติม คือ การเปิดโอกาสและจัดกิจกรรมของกลุ่ม/องค์กรเด็กและเยาวชนเพื่อให้มีเวทีแลกเปลี่ยนเรียนรู้ร่วมกัน ตลอดจนส่งเสริมให้เกิดกิจกรรมพบปะแลกเปลี่ยนเรียนรู้ของชุมชนให้มากขึ้น เพื่อสร้างการมีส่วนร่วมในการทำงานด้านการศึกษาและเรียนรู้จากทุกภาคส่วนโดยเฉพาะผู้ประกอบการและชุมชนต้องให้ความสำคัญกับลูกหลานให้มากขึ้น และการจัดสรรงบประมาณเพื่อสนับสนุนงบประมาณของโรงเรียนประถมศึกษาในพื้นที่และกิจกรรมของเด็กและเยาวชนอย่างต่อเนื่อง

ผลการประเมินดัชนีสุขภาวะถึงแม้จะช่วยสะท้อนให้แต่ละ อปท. ในพื้นที่ภาคเหนือตอนล่างได้เห็นจุดเด่น จุดด้อย และความท้าทายจากการทำงานของตนเอง ทั้งยังได้เรียนรู้ อปท. ที่ประสบความสำเร็จการบริหารจัดการในแต่ละดัชนีในระดับจังหวัด แต่อย่างไรก็ตาม ผลคะแนนของดัชนีย่อยในแต่ละด้านยังสะท้อนให้เห็นว่าบางด้านที่ได้คะแนนไม่ดีนักอาจเนื่องจากงานที่ อปท. ทำอยู่ยังไม่ได้ตอบโจทย์ของตัวชี้วัดหรือก็ยังไม่ได้เป็นปัญหาที่สำคัญในลำดับต้นๆ ของ อปท. เช่น ด้านการป้องกันภัยพิบัติ กรณีที่พื้นที่นั้น ไม่ได้เป็นพื้นที่ภัยพิบัติหรือเคยประสบกับปัญหาเรื่องภัยพิบัติ หรือถึงแม้มีปัญหาที่สามารถจัดการได้ โดยไม่ได้เป็นปัญหาใหญ่

7

บทสรุป

บทความวิจัยนี้นำเสนอการเปรียบเทียบสมรรถนะสุขภาวะในระดับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในพื้นที่ภาคเหนือตอนล่าง จำนวน 16 แห่ง เพื่อใช้ในการติดตามการดำเนินงาน และวัดผลการบริหารงานของอปท. ผลการประเมินที่ได้จะช่วยกระตุ้นให้เกิดการแลกเปลี่ยนความรู้ในการบริหารงานของ อปท. ที่จะนำมาสู่การพัฒนาชุมชนให้มีสุขภาวะที่ดี สามารถสรุปผลการศึกษาได้ดังนี้

1) การเปรียบเทียบสมรรถนะสุขภาวะในระดับ อปท. ในพื้นที่ภาคเหนือตอนล่าง จำนวน 16 แห่ง พบว่า ในภาพรวมของ อปท. ภาคเหนือตอนล่าง ส่วนใหญ่มีสุขภาวะในระดับปานกลาง ของ อปท.กลุ่มตัวอย่างทั้งหมดทั่วประเทศ ทั้งนี้ อปท. ทั้ง 16 แห่ง มีความโดดเด่นในด้านความปลอดภัย สุขภาพอนามัย และการศึกษาเรียนรู้ตามลำดับ ส่วนดัชนีย่อยที่ต้องพัฒนาเพิ่มเติมคือ ด้านความยั่งยืนของการเกษตร การจัดการทรัพยากรธรรมชาติ การจัดการสิ่งแวดล้อม ด้านเศรษฐกิจชุมชน และการป้องกันภัยพิบัติ ซึ่งถือเป็นความท้าทายในลำดับต้นๆ ของ อปท. ภาคเหนือตอนล่างที่ต้องพัฒนานวัตกรรมและกำหนดนโยบายในการแก้ไขปัญหาดัชนีย่อยที่อยู่ในระดับที่ต้องพัฒนา เพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนให้อยู่ดีมีสุขและมีสุขภาวะที่ดีขึ้น

2) การเปรียบเทียบสมรรถนะสุขภาวะรายดัชนี พบว่า อบต.น้ำกุ่ม (เครือข่าย) มีผลการประเมินสุขภาวะที่โดดเด่นในด้านความปลอดภัย การจัดการทรัพยากรธรรมชาติ และการจัดการสิ่งแวดล้อม ในขณะที่ อบท.ในกลุ่มเครือข่ายของ สสส. จำนวน 4 แห่ง มีความโดดเด่นหรือมีคะแนนของดัชนีย่อยสูงในด้านสุขภาพอนามัยและป้องกันภัยพิบัติ (อบต.หัวดง) ด้านสวัสดิการชุมชน (ทต.พันเสา) และด้านเศรษฐกิจชุมชน (อบต.จอมทอง) อย่างไรก็ตามพบว่า อบท. กลุ่มนอกเครือข่าย คือ ที่สามารถทำได้คะแนนได้ดีและโดดเด่นกว่า อบท.อื่นๆ ในด้านความยั่งยืนของการเกษตร (อบต.เขาค้อ) และด้านการศึกษาและเรียนรู้ (อบต.ห้วยเหี้ย)

8 ข้อเสนอแนะ

การเปรียบเทียบสมรรถนะสุขภาวะจะเป็นประโยชน์กับ อบท. โดยผู้บริหาร อบท. ควรนำผลการวิเคราะห์ดัชนีสุขภาวะไปเรียนรู้ร่วมกันในองค์กร ตามหน้าที่ความรับผิดชอบในแต่ละฝ่าย ใครที่รับผิดชอบในด้านไหนก็ต้องนำกลับไปพิจารณาดัชนี

ของตนเอง เช่น กองการศึกษา ก็พิจารณามิติด้านการศึกษาและเรียนรู้ กองสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม ก็พิจารณาตัวชี้วัดด้านสุขภาพอนามัยและการจัดการสิ่งแวดล้อม ในส่วนงานสวัสดิการและพัฒนาชุมชนก็ดูเรื่องของสวัสดิการชุมชน เป็นต้น ซึ่งก็ขึ้นกับภาระหน้าที่ที่เกี่ยวข้องในแต่ละดัชนีสุขภาวะ ซึ่งถือเป็นเครื่องมือที่มีความสำคัญให้แก่องค์กรได้เรียนรู้ตัวเองและรู้จักตัวเองมากขึ้นกว่าเดิม โดยในส่วนที่ อบท.ได้ดำเนินการอยู่แล้วและทำได้ดีแล้ว ก็ต้องทำให้ดียิ่งๆ ขึ้นไป แต่งานด้านไหนที่ดำเนินการแล้ว แล้วไม่สามารถตอบตัวชี้วัดหรือที่จะพัฒนาต่อไปได้ หรือดัชนีนั้นไม่ได้มีความเกี่ยวข้องและไม่มีความสำคัญในการทำงานของท้องถิ่นนั้นๆ ก็ต้องหาเหตุผลอธิบายให้ได้ เพื่อป้องกันปัญหาที่จะเกิดขึ้นภายในชุมชนต่อไป

อย่างไรก็ตาม ผลการศึกษาเบื้องต้นได้ชี้ให้เห็นว่า อบท. ในพื้นที่ภาคเหนือตอนล่างส่วนใหญ่มีสุขภาวะที่ดีในระดับปานกลาง ดังนั้น กรมการปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับสุขภาวะที่ดีของชุมชน ควรจะพัฒนาการดำเนินงานของ อบท. อย่างต่อเนื่อง โดยจัดให้มีการสัมมนาระหว่าง อบท. เพื่อแลกเปลี่ยนนวัตกรรมและส่งเสริมการใช้ตัวชี้วัดสุขภาวะที่ดีในวงกว้าง เพื่อการติดตามและประเมินผลอย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

กิตติกรรมประกาศ

ขอขอบคุณศาสตราจารย์ ดร.มิ่งสรรพ ขาวสะอาด ประธานมูลนิธิสถาบันศึกษานโยบายสาธารณะที่ให้คำปรึกษาและข้อเสนอแนะที่เป็นประโยชน์ตลอดการทำวิจัย ขอขอบคุณ ดร.อัศรพงศ์ อ้นทอง หัวหน้าโครงการวิจัยการเปรียบเทียบสมรรถนะสุขภาวะและความอยู่ดีมีสุขในระดับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ให้ความอนุเคราะห์ข้อมูลและผลการศึกษาจนทำให้บทความชิ้นนี้มีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น และหน่วยงานสนับสนุนทุนการวิจัยสำนักสนับสนุนสุขภาวะชุมชน (สำนัก 3) สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) ตลอดจน อปท. ทั้ง 16 แห่ง ที่ยินดีเป็นอาสาสมัครและพร้อมให้มีการนำผลการดำเนินงานขององค์กรไปใช้ในการเปรียบเทียบกับ อปท. แห่งอื่นๆ

เอกสารอ้างอิง

- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2549). *กรอบแนวคิด หลักเกณฑ์ และ วิธีวัดความอยู่ดีมีสุขของคนไทย*. กรุงเทพฯ: สำนักงาน.
- อัศรพงศ์ อ้นทอง. (2556). *การเปรียบเทียบสมรรถนะสุขภาวะและความอยู่ดีมีสุขในระดับ อปท.* เชียงใหม่: มูลนิธิสถาบันศึกษานโยบายสาธารณะ.
- อัศรพงศ์ อ้นทอง. (2558). *การเปรียบเทียบสมรรถนะสุขภาวะและความอยู่ดีมีสุขในระดับ อปท.* เชียงใหม่: มูลนิธิสถาบันศึกษานโยบายสาธารณะ.